

JÓZSA ZOLTÁN

A közszektor reformjának új iránya: az egységes kormányzás

1. Bevezetés

Mintegy húsz évvel¹ az Új Közmenedzsment (New Public Management, a továbbiakban NPM) kialakulását és térhódítását követően új paradigma körvonala bontakozik ki a közigazgatási reformok körében. A strukturális devolúció, a nagyobb részlegek kisebb, önálló egységekre történő felbontása, speciális célszervezetek létrehozása helyett az új törekvés a *kormányzás egységének* (Whole-of-Government, a továbbiakban WG) a helyreállítása.

A trend, elsődlegesen azokban az angolszász államokban² (Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland) van jelen, melyek egykoron úttörő szerepet játszottak a NPM alkalmazásában és jelentős mértékben átalakították a kormányzati szerkezetüket, valamint új alapokra helyezték a közszolgáltatások megvalósítását is. E mellett a módszer ismert és alkalmazott a tengerentúlon, az Egyesült Államokban, ahol a kollaboratív kormányzás nevet kapta. A skandináv országok, melyek némi fáziskéséssel kapcsolódtak az NPM áramlathoz, illetőleg szelektív módon alkalmazták annak újításait, szintén fogadókészséget mutatnak az egységes kormányzás filozófiája iránt.

Hogy valóban elméletileg és módszertanilag is gyökeres újításról van-e szó, vagy csupán a koordináció *klasszikus problémája*, illetőleg annak járulékos kérdései kerültek újfent napirendre, az természetesesen vita tárgyát képezheti. A történelmi és intézményi tapasztalatok alapján átfogó és mélyreható paradigmaváltás helyett – nagyobb történelmi távlat hiányában – helyesebbnek tűnik egy

¹ A nyitányt C. HOOD: *A Public Management For All Season?* című tanulmánya jelentette. Public Administration Vol. 69. Spring. 1991. pp. 3–19.

² Az elemzés tárgyát nem képezi annak vizsgálata, hogy milyen történeti, kulturális, jogi, intézményi stb. okokkal magyarázható ezen országok domináns szerepe a közigazgatási reformok területén.

szemlélet, megközelítés revitalizálásáról beszélni, jóllehet kiterjedtebb, átfogóbb dimenziókban.

Hasonlón fontos kérdés annak felvetése is, hogy az egységes kormányzást preferáló törekvés vajon gyökeres szakítást jelent-e az Új Közmenedzsmentet jellemző megoldásokkal, vagy csupán annak túlzásait, negatív következményeit ellensúlyozza, optimális arányt keresve a két megközelítés előnyei és hátrányai között.

A dolgozat elsődlegesen az irányzat koncepcionális elemeit mutatja be, de az analitikus elemzés mellett másodlagosan támaszkodik – jóllehet korlátozottan – empirikus adatokra is.

1.a. Mi az egységes, osztatlan (Whole-of- Government) kormányzás?

A kilencvenes évek végén a NPM reformok³ ellenhatásaként a fejlesztési törekvések egy új generációja alakult ki, mely a közös kormányzás (joined-up government), illetőleg később, teljes kormányzás (whole-of-government) nevet kapta. A megközelítés holisztikus stratégia alkalmazásának a lehetőségeit keresve a közgazdaságtudomány és más társadalomtudományok elméleti alapjaira támaszkodik. Az új reformtörekvések kiváltója az útfüggőség⁴ fakadó korlátok meghaladásának az igénye, valamint a radikális NPM reformokat végrehajtó országok (UK, Új-Zéland, Ausztrália) negatív tapasztalatainak az ellensúlyozása volt. Az angolszász országokban, a kilencvenes években végrehajtott nagyszabású strukturális átalakítások a közigazgatásban növekvő fragmentációhoz⁵ vezettek, ami szükségessé tette a koordinációs és integrációs stratégiák erősítését, fokozott alkalmazását.

Az összekapcsolás (joined-up), illetőleg a teljes kormányzás (whole-of-government) szlogenje alatt a közigazgatás régi problémája került újfent napirendre, a *hatékony koordináció* megvalósítása az állami szervek működése során. A változások szintén erős motívuma volt az integráció színvonalának javítása.

Az összefogás, összekapcsolás koncepcióját (Joined-up Government, röviden JUG) T. Blair fogalmazta meg, még 1997-ben, azzal a céllal, hogy az *ún. akut ügyek*⁶ (vicked issues) megoldása során a közszektorra jellemző merev

³ Ezek az alábbiak: professzionális menedzsment nagyobb szervezeti önállósággal, teljesítménymérés standardok révén, input kontroll helyett out put kontroll, a közigazgatási egységek kisebb részlegekre bontása, verseny a közszektorban, a magánszektorban alkalmazott módszerek alkalmazása, erőforrások felhasználásának szoros ellenőrzése. In: C. HOOD id. mű pp. 4–5.

⁴ Az útfüggőség (path dependency) elmélete hangsúlyozza a jelenlegi államszervezet és működés történelmi, intézményi, kulturális meghatározottságát, s az attól való eltérés korlátait.

⁵ Új-Zélandon például, 1984-ben a szervezetek osztódása következtében 36 minisztériumot, több kiegészítő részleget és számtalan köztestületet, valamint egyéb szervet lehetett a közigazgatás egységei közé sorolni.

⁶ Ezek rendszerint akkut társadalmi problémák, melyek kezelése a szektorok összefogását és közös erőfeszítését követeli meg. Például deviáns magatartások, alkoholizmus, drogfogyasztás,

szervezeti határokat átlépják, s a különböző adminisztratív szinteket és politikai területeket összekapcsolják. A JUG éles ellenpontja a departmentalizmusnak, az alagút szemléletnek, a vertikális silónak. Azt a törekvést szimbolizálja, amikor megvalósul a horizontális és vertikális koordináció, s ily módon elkerülhető, hogy a különböző politikák semlegesítsék egymás hatásait, a mellett, hogy az erőforrások is jobban hasznosulnak. Optimális esetben *szinergia* jön létre az érdekhordozók összefogása révén, így az egyes szakterületeken, összekapcsolt, egymásra épülő, s nem pedig elkülönült kormányzati válaszok állnak rendelkezésre.

A JUG célkitűzési hasonlóak a WG sajátosságaihoz. Ezt támasztja alá az Ausztráliai Menedzsment Tanácsadó Bizottság (The Australian Management Advisory Committee) 2004-ben kiadott jelentése is: „Az egységes kormányzás olyan közszolgáltatásokat jelent, melyek a szektorális határokat átlépik a közös célok elérése érdekében, és integrált kormányzati válaszokat adnak az egyes ügyekben. Egyaránt súlyt helyeznek a politika fejlesztésére, a programok menedzselésére és a szolgáltatások megvalósítására.”⁷

A WG *több dimenzióban* is értelmezhető. Különbséget lehet tenni a WG politikája és végrehajtási szakasza között, átfoghátja a horizontális és vertikális kapcsolatokat, továbbá a célok alapján irányulhat egy csoportra vagy egy politikai szektorra. Az átfogó kormányzás alatt futó kezdeményezések vonatkozhatnak a közigazgatás egészére, vagy annak egy elemére, illetőleg a kormányzaton kívüli csoportokra. Közös cselekvést jelenthet a központi szervek és az alapszintű egységek viszonyában, de magába foglalhatja a köz- és magánszervezetek kooperációját is.

A WG irányzat, hasonlóan a NPM-hez, nem jelent koherens elméletet, illetőleg eszközök és módszerek összefüggő, egymásra épülő rendszerét. *Gyűjtőfogalomként* értelmezendő, olyan megoldások kereteként, amelyek a közszeaktor és közszolgáltatások fragmentációjából eredő problémákra keresik a választ, azzal a céllal, hogy erősödjön az integráció, javuljon a koordináció, s növekedjen a kormányzati kapacitás.

1.b. Az egységes, átfogó kormányzás okai

WG kialakulása és fokozatos terjedése több eltérő okra, problémára vezethető vissza. Ezek közül a legfontosabb a *közszeaktor pillarizációja*, ami a NPM reformok egyik markáns következménye. A teljesítménymenedzsment preferálásával, a speciális funkciójú szervezetek létrehozásával, valamint a strukturális

munkanélküliség stb. Természetesen a neuralgikus társadalmi problémák esetében sem léteznek olyan megoldások, melyek egyszer és mindenkorra, s véglegesen megoldják a kérdést. Nemcsak az akkut ügyek, hanem az azokat előidéző, kiváltó gazdasági, társadalmi, politikai stb. feltételek is folyamatosan változnak, átalakulnak.

⁷ <http://www.apsc.gov.au/mac/connectinggoverment.htm>. A letöltés időpontja: 2008. szeptember 4.

devolúcióval az NPM elhanyagolta a horizontális koordináció kérdéseit. A teljesítmény ösztönzés középpontjában elsősorban a vertikális koordináció állt, míg a speciális szervezetek rohamos elterjedése a közszektor fragmentációját vonta maga után, s így a koordináció és kooperáció hiánya, illetőleg nem kielégítő módja a hatékonyságot és az eredményességet veszélyeztető tényezővé vált.

A strukturális devolúció, melynek nyomán az autoritás a központi szintről szabályozó ügynökségekhez, szolgáltatási egységekhez és állami tulajdonú társaságokhoz került, másfajta hátrányokat produkált. A politikai és adminisztratív vezetést gyakorló szintek ellenőrzése és befolyása gyengült, információ igénye kielégítetlen maradt, míg másfelől a felelősség kérdése és a kapacitások feletti rendelkezés jogosultsága bizonytalanná vált. A WG módszerei, különösen a centrum erősítését szolgáló megoldások, tükrözik azt a paradox helyzetet, amelyben a politikusok a végrehajtást hibáztatják, de jogköreik átadásával kerülnek a felelősséget. Nem meglepő, hogy a politikai kritika és a felelősségre vonás, párosulva az autoritás és szükséges információ hiányával, meglehetősen rossz kombináció a végrehajtás szemszögéből.

Napjainkban, *számos ok* miatt, a modern világ egyre inkább bizonytalanná és kiszámíthatatlanná vált. A közelmúlt eseményei (terrortámadások, járványok, klímaváltozás, természeti erőforrások elapadása stb.) újfent előtérbe állították az erős, egységes és hatékony kormányzati cselekvés szükségességét, a nemzetközi összefogást és kooperációt a közös problémák megelőzésében, illetőleg kezelésében. Egyre több és több ország ismeri fel a krízisek, katasztrófák, természeti csapások jelentőségét, melyek a korábbi gyakorlattal szemben fokozott kormányzati erőfeszítéseket igényelnek. A terrorizmus fenyegetése például világossá tette, hogy kerülni kell az ellentmondásos kormányzati döntéseket, továbbá biztosítani kell, hogy minden szükséges információ az illetékes állami szervek rendelkezésére álljon. A természeti erőforrások kiaknázása, felhasználása sem történhet többé pusztán a nemzeti céloknak alárendelten, figyelembe kell venni a *fenntartható fejlődés* követelményét, az ökológiai, biológiai egyensúly megőrzésének szükségességét, mely a nemzetállamok közös érdeke. Ezek a törekvések különösen jellemzőek az USA⁸-ban, az Egyesült Királyságban⁹ és Ausztráliában, de jelen vannak az európai országok kormányzati gyakorlatában is.

1.c. Analitikus interpretációk és empirikus manifestációk

A teljes kormányzás elmélete vizsgálható *strukturális, kulturális és mitikus* nézőpontból.

⁸ A 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadást követően különösen erős volt a közvélemény nyomása a védelmi rendszerek megerősítése, hatékonyságának a növelése iránt.

⁹ A brit kormány is szükségesnek tartotta a védelmi képesség fokozását a londoni terrorakciókat követően, a további támadások megelőzése céljából.

Strukturális perspektívából az átfogó kormányzás ideológiája óvatos szervezeti tervezésként, illetőleg átszervezésként értékelhető. Ebben az esetben a politikai és államigazgatási vezetők a módszert, mint instrumentumot alkalmazzák a kormányzati szervek hatékony együttműködése céljából.

Az instrumentális nézőpontnak két interpretációja ismeretes. A hierarchikus változat szerint a politikai és igazgatási vezetés egységes és támogatja a WG eszközök használatát. Az egyik lehetőség a módszer meglehetősen agresszív, top-down irányú alkalmazása. Erre a legszemléletesebb példát T. Blair kormánya szolgáltatta. A másik megoldás a központi szervek erősítése vagy átszervezése.

Az Egyesült Királyság élenjár a központi kormány szerepének megerősítésében, stratégiai egységek, felügyeleti szervek létesítése, illetőleg közszolgáltatási megállapodások megkötése révén. A Munkáspárt az első lépést a közös kormányzás felé a Társadalmi Integrációs Csoport (Social Exclusion Unit) felállításával tette meg még 1977-ben, majd egy évvel később létrehozta a Stratégiai Kommunikációs Egységet (Strategic Communication Unit). Mind a szigetországban, mind pedig Új-Zélandon egyértelműen hierarchikus karaktere¹⁰ van a joined-up mechanizmusnak. Érdekes ellentmondás ugyanakkor a briteknél, hogy a munkáspárti kormányzat a szolgáltatási színvonalat a központi kontrollmechanizmus ellenőrzése révén próbálta javítani, ugyanakkor továbbra is fontosnak tartja, hogy több autonómiát kapjanak a szolgáltatásokért felelős hivatalnokok.

A központi szervek hierarchikus kapcsolatainak az erősítése feltételezi a miniszterelnöki kabinet¹¹ jogköreinek bővítését, mind politikai, mind pedig igazgatási értelemben. Ez történt Ausztráliában, Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban. Az eszközöket illetően szóba jöhet még a pénzügyi igazgatás szerepének növelése, valamint a felelősségi és elszámoltathatósági formák szigorítása is. Ugyanakkor mérlegelni kell, hogy azok a módszerek, amelyek elsődlegesen a központi politikai kapacitás erősítését szolgálják, potenciálisan gyengítik az alsóbb szervek autonómiáját. Ausztráliában például, jóllehet megerősítették a miniszterelnöki kabinetet és a speciális ügynökségeket nagyobb ellenőrzés alá vonták, mégis nagyobb szerkezeti változtatást ezzel egy időben nem valósítottak meg.

További szakmai lehetőség a hierarchikus irányítás feszezebbé, hatékonyabbá tételére új szervezeti egységek (Ausztrália, Új-Zéland) felállítása. Ezek lehetnek kabinetek, tárcaközi bizottságok, speciális szakmai csoportok stb., melyek egyaránt a közös feladatellátást segíthetik elő. Ausztráliában például új végrehajtási részleget (Cabinet Implementation Unit) szerveztek a közös kormányzás szellemében.

¹⁰ Az ún. „Oxbridge kultúra” rányomja bélyegét a szakemberek tevékenységére.

¹¹ Angliában a kormányzás centrumában a miniszterelnök mellett a Cabinet Office és a Treasury állt, kiegészítve a kabinet bizottságaival és portfólió nélküli miniszterekkel.

Az átfogó, közös kormányzás kiemelt figyelmet szentel azoknak a kérdéseknek, melyek a szervezeti, *ágazati határokon* túlmutatnak. A kanadai kormány a kilencvenes évek közepétől a horizontális koordináció erősítésével próbálja javítani az innováció eredményességét, támogatni a szegénység elleni küzdelmet, illetőleg kezelni a klímaváltozás összetett problémáját. Ausztráliában a nemzetbiztonsági, demográfiai, tudományos, oktatási, energiaügyi, regionális fejlesztési, közlekedési ügyek körében jellemző a hatékonyabb együttműködés támogatása, de hasonló az elvárás a fenntartható fejlődés problémakörében is. A tapasztalatok szerint a központi struktúrákon belül kialakított koordinatív szervek, valamint a kabinet stratégiai irányításának az erősítése egyaránt jobb kooperációra és nagyobb összhangra készíti a szektorális hatóságokat.

WG kezdeményezései *eljárási újításokat* is tartalmaznak. Az Új Közmenedzsmentre jellemző rövid távú, a szervezeti működés hatékonyságára (output) koncentráló szemlélet helyett, mely rendszerint olcsón vásárolt szolgáltatásokkal párosult, nagyobb hangsúlyt fektetnek a tulajdonosi érdekekre és a hosszabb távú *társadalmi eredményességre* (outcome).

Az instrumentális perspektíva tárgyalásos változata abból indul ki, hogy a közszervezetek személyzete heterogén, s a különböző egységeknek eltérő struktúrája, szerepe, funkciója és érdeke van. A külső érdekhordozók, beleértve a magánszervezeteket, szintén eltérő érdekviszonyokkal bírnak. Az átfogó kormányzás szerves része a tárgyalások, *konzultációk preferálása*, akár a kabinet és az egyes tárcák között, valamint a minisztériumok és az egyes ügynökségek, speciális célú egységek között. Az ideológiai alap világos: a közös kormányzás inkább a *pragmatikus és okos együttműködés*, mintsem a formalizált kollaboráció kerete. Ez különösen jellemző Kanada esetében, ahol a horizontális koordinációnak 1990 óta folyamatosan meghatározó szerepe van.

Ausztráliában, Új-Zélandon és Hollandiában a közszolgáltatásokat végző szervezetek körében elvégzett összehasonlító vizsgálatok kimutatták, hogy a WG megközelítést alkalmazó hálózat (network) jellegű struktúrák helyettesíteni tudják a formális bürokráciákat.

A kulturális- intézményi nézőpont a közszervezetek változását, átalakulását inkább *evolúcióként*, mintsem tudatos tervezés eredményeként értelmezi. Ennek nyomán minden közintézmény kifejleszti a sajátos intézményi (nem hivatalos) normáit és értékeit. Az útfüggőség, a történelmi viszonyok, a tradíció meghatározó és befolyásoló szerepe nyilvánvaló a közszervezetek esetében. Az egyensúly megtalálása a fragmentáció és az integráció, az individualizáció és a közösségi identitás, valamint a piaci nyomás és a kulturális kohézió között igazi kihívás minden állami reform esetén. Ezért azután a közszervezetek reformja, közvetetten, a reform javaslatok *kulturális megfelelési tesztje* is egyben.

A teljes kormányzás filozófiájának fontos aspektusa a *kulturális elemek* hangsúlyozása. A központi üzenet, hogy a strukturális változás nem elegendő az átfogó, teljes kormányzás megvalósulásához. A kulturális váltás szintén szükséges, az eljárások, szokások, attitűdök módosítása mellett. Napjaink reformjai-

nak egyre inkább jellemzője, hogy azok kevésbé koncentrálnak a strukturális elemekre, s inkább az óvatos politikai választásokból eredő *fokozatos fejlesztésre* figyelnek.

Szemben a NPM reformokkal, az ezt követő kezdeményezések az erős és egységes értékrendszerre, a bizalomra, az érték központú menedzsmentre és a kooperációra koncentrálnak. A csapatépítés, a részvételi döntések meghozatala, a képzés és az önfejlődés szintén kiemelten fontosak a szervezetben. A közösségi etika és a kulturális kohézió elengedhetetlen, mivel a lojalitás hiánya és a bizalmatlanság erodálja a közszeaktor alapvető értékeit¹².

A WG kulturális összetevői között szintén fontos szerepe van az etikai standardoknak, illetve azok megerősítésének. Új-Zéland esetében a követelményt a 2002-es központi jelentés összefoglalója (Review of the Center Report) a következőképpen határozza meg: „a közszolgáltatási képesség erősítése a teljes kormányzás emberi erőforrás politikáján keresztül megvalósítható, alapozva a jó gyakorlatok széles körére, és szélesítve az Állami Közszeaktor Biztos (State Service Commissioner) jogkörét az értékek és a standardok meghatározásában.”¹³

Mitikus nézőpontból szemlélve az átfogó kormányzás koncepcióját és annak sajátosságait felvethető, hogy az ilyen reform elképzelések gyakran *imitálják* a piaci szektor gyakorlatát, s az ismereteket tanácsadó cégek és nemzetközi szervezetek árusítják abból a célból, hogy a politikai-igazgatási rendszer és azok vezetői legitimitása erősödjön, anélkül, hogy a valódi problémák megoldódnának. A *látszatlépések* (window dressing) fontosak, mivel úgy tűnik, mintha valóban történne valami – hangzik a kritika. Ebből a szemszögből a teljes kormányzás csupán jelszó (buzzword), a NPM ellenmitosza. A szkeptikus interpretáció szerint a WG megközelítés inkább divat, és jól illik azokhoz a politikai és igazgatási vezetőkhöz, akik azt a látszatot szeretnék kelteni, hogy nagy eszméről gondolkodnak.

A kritikusok egy része Új-Zélandon például inkább retorikának, mintsem valódi változásnak tekinti a WG kezdeményezéseket. Úgy vélik, hogy elég nagy a szakadék a szavak és a tettek között ahhoz, hogy az NPM irányzatot teljes egészében befogadó és ahhoz alkalmazkodó közszeaktor változásait alapvetőnek és mélyrehatóknak minősítsék. Így szerintük inkább a hatások, mintsem az okok kezelésére irányulnak a reformok.

¹² Az ismert klasszikus értékek: fair eljárás, jogszerűség, méltányosság, igazságosság, kiszámíthatóság stb.

¹³ <http://www.nz.govt.nz> A feltöltés időpontja: 2008. szeptember 4.

1. d. Tapasztalatok és kihívások

Valóban hozzájárult a WG a kormányzati együttműködés és integráció fejlesztéséhez, valamint a politikai és igazgatási vezetés kapacitásának a növeléséhez?

Figyelemmel a NPM következményeire a szervezeti fragmentációra, a privatizációra, a kiszervezésre, az elüzletiesedésre, amíg a *komplex célok* nem kapnak hasonló figyelmet, mint a szervezet specifikus problémák, addig a WG kezdeményezések nem válhatnak meghatározó módszerekké. Ez a dilemma különösen jól szemléltethető az USA példáján, ahol 2001 szeptember után nagyszabású *koordinatív programokat* kezdeményeztek a fragmentált védelmi rendszer hatékonyságának javítására. Jóllehet mindenki elfogadta a védelmi képesség radikális javításának szükségességét, mégis túl komplexnek és alacsony hatékonyságúnak minősítették az új struktúrát, a mellett, hogy a kooperációs hajlandóság sem volt megfelelő.

Az átfogó kormányzás szemléletének erős a *pozitív* konnotációja. Ugyanakkor fontos kiemelni azt, hogy a hagyományos vertikális és horizontális határok sem csupán a meghaladott, korszerűtlen szerkezet és felfogás szimbólumai. A munkamegosztás és a specializáció a modern szervezetek *természetes sajátossága*, így nem véletlen, hogy a WG jellegű változtatások megvalósítása ellenállásba ütközik. A horizontális kooperáció idő és erőforrás igényes, a mellett, hogy a WG alkalmazását olyan jelenségek is nehezíthetik, mint a váratlan kockázatok, speciális egyéni programok és előre nem látott szervezeti következmények.

A felelősség megosztása és a kockázatmenedzsment központi kérdés a WG keretein belül, hiszen a közös akciókat, standardokat és rendszereket összhangba kell hozni az egyes szervezeteknek a vertikális hierarchiában kialakított felelősségével.

A jellemzők alapján az egyik tanulság az lehet, hogy a kollaboratív tevékenység bátorítandó, ugyanakkor óvakodni kell az elméletek, eszközök, módszerek *sematikus* alkalmazásától (one size fits all)¹⁴. A WG nem csodaszer, amely mindenhol megold mindenfajta problémát. A megközelítés csupán egy sajátos módszer, amely nem alkalmazható minden körülmények között és természetesen nem eredményes minden köztevékenység esetében sem. A kanadai tapasztalatok például rámutattak arra, hogy a horizontális kooperáció alkalmazása előtt alapos költségelemzés szükséges. Arról nem is beszélve, hogy az azonos területen párhuzamosan működő részlegek kooperáció helyett adott esetben versenyezhetnek, illetőleg rivalizálhatnak egymással.

¹⁴ A legjobb kormányzati gyakorlatok szolgai másolása rendszerint kudarchoz vezet. A hazai sajátosságok, adottságok, hagyományok, intézmények, gyakorlatok, értékek stb. befolyása nem hagyható figyelmen kívül egyetlen korszerűsítési program megvalósítása során sem.

Fontos kiemelni azt is, hogy a WG megközelítés nem elsősorban a kormányzati irányításban alkalmazható. Sokkal inkább eredményes *területi és helyi szinten*, ahol nagyobb a lehetőség a régiók, önkormányzatok, települések és a civil társadalom összekapcsolására, illetőleg a piaci szervezetek mozgósítására. A megközelítés kooperációs erőfeszítéseket igényel, és ez nagyon nehezen indítható el felülről.

Harmadsorban fontos kiemelni, hogy a WG jellegű rendszer kialakítása *hosszú távú* program, mely időt igényel. Új képességek, a szervezeti kultúra megváltozása, a kölcsönös bizalom légkörének megteremtése türelmet követel. Ahogy March és Olsen¹⁵ fogalmazott: „A sikeres reformmenedzser szerepe inkább hasonlítható a kertészéhez, mintsem a mérnökéhez vagy az építészéhez.”

Nem kizárt, hogy az átfogó kormányzás programja – hasonlóan más irányzatokhoz – elveszti most még erős befolyását, és átadja a helyét más megközelítéseknek. Az Egyesült Királyságban 1997-től 2006-ig a közös kormányzást fokozatosan váltotta fel a teljes, átfogó kormányzás ideája. Ma már újabb koncepciók uralják a közbeszédet. Ilyen például a többszintű kormányzás (Multi-Level Governance) elmélete. Másutt, például az USA-ban, tovább növekszik az érdeklődés a kollaboratív kormányzás iránt, különösen a komplex társadalmi és kormányzati feladatok területén.

2. Egységes kormányzás a bűnmegelőzésben

A bűncselekmények komplex és változatos okait napjainkban egyre mélyebben és átfogóbban vagyunk képesek megérteni. Az okok a személyes jellemzőktől kezdve, a családi és közösségi kapcsolatokon keresztül a gazdasági, társadalmi és szociális tényezőig ívelnek, magukba foglalva olyan elemeket, mint az oktatás, az egészségügy, a foglalkoztatás és a lakáshelyzet közvetlen vagy közvetett hatása. Ezek a faktorok mélyen beágyazódva a társadalom szövetébe generációk számára jelenthetnek olyan *ciklikusan ismétlődő mintákat*, melyek folytonossággal nem, vagy csak nagy erőfeszítések árán szakítható meg.

A bűncselekmények okainak mélyebb megértése hozzájárult annak felismeréséhez, hogy milyen típusú és hatású eszközöket szükséges alkalmazni annak érdekében, hogy a bűncselekmények száma csökkenjen, s a hosszú távú bűnmegelőzés programja megvalósuljon. A hagyományos eszközök és módszerek (rendőrség, bíróság) mellett szükséges figyelembe venni a bűncselekmények *társadalmi, gazdasági* meghatározóit is, és az egyéni, valamint közösségi feltételek javításával a megelőzés esélyét növelni.

¹⁵ MARCH JAMES G AND P. OLSEN: *Organising Political Life: What Administrative Reorganisation Tells Us about Governance*. American Political Science Review. 1983. 77 (2) pp. 281–296.

Azok a megelőzést szolgáló eszközök, melyek szorosan összekapcsolódnak és összehangolt intézkedési csomagot képeznek rendszerint nagyobb esélyt jelentenek a sikerre. Ily módon az egyes módszerek ellentétes és nemkívánatos mellékhatásai megelőzhetők már azok alkalmazása előtt. Például általánosan elfogadott, hogy a drogfogyasztók látványos rendőrségi tettenérésének a mellőzése a drogklinikák közelében segítheti pozitív egészségügyi és társadalmi eredmény elérését.

A hatékony fellépés a rendőri és az egészségügyi hatóságok együttműködését kívánja meg a vállalkozásokkal és a lakosokkal, annak érdekében, hogy a közösség biztonsága, valamint közegészségügyi célok egyaránt megvalósuljanak.

A közegészségügyi és közbiztonsági együttműködés tapasztalatai nem nélkülözik a problémákat és a kritikákat. Azonban a *kooperációs politikák*, a programtervezés és megvalósítás szükségességének a felismerése lényegi eleme legtöbb ország bűnmegelőzési stratégiájának. Így van ez Ausztráliában is. A megközelítés nem példa nélküli az országban. Jól példázza a parancs és irányítás központú közigazgatás változását egy olyan modell irányába, ahol a különböző érdekhordozók *együttes erőfeszítéseket* tesznek a társadalmi problémák megoldása érdekében, átlépve a szektorhatárokat és kormányzati szinteket. Ezt a modellt az USA-ban hálózati kormányzásnak (network government), míg az Egyesült Királyságban közös kormányzásnak (joined-up government) nevezik.

A teljes kormányzás magas szintű politikai, program és szervezeti integrációt követel meg, a közös akció érdekében, a mellett, hogy feltételezi a kölcsönös felelősséget a végrehajtásért és az eredményért. Ez az a szituáció, melyet gyakran *szervezeti fúzió*nak szokás nevezni.

Mivel az átfogó kormányzás abból a logikából indul ki, hogy a bűncselekmények okai és kezelési módjai is komplexek és sokoldalúak, a bűnmegelőzés koordinált erőfeszítéseket kíván a közösségi és a magán szférától egyaránt. Az alapos tervezés a program minden szakasza tekintetében kulcsfontosságú, továbbá a megvalósítást is egységes, *integrált folyamat*nak, nem pedig egyedi és esetlegesen kapcsolódó akcióknak kell tekinteni.

Az Egyesült Királyságban végrehajtott bűnmegelőzési program azt illusztrálja, hogy milyen nehézségekbe ütközik a program végrehajtása, még kellő erőforrások és kedvező intézményi környezetben is.

1999. április 1-én indult az országban az a nagyszabású *bűnmegelőzési kampány* (Crime Reduction Programme), mely példa nélkülinek tekinthető a nyugati országok történetében. Míg más országok kísérleti programok és elszigetelt kezdeményezések révén próbálták a bűncselekmények számát csökkenteni, addig az Egyesült Királyságban a negyedszázados kutatási eredmények és tapasztalatok alapján új, *innovatív eljárás* mellett döntöttek. A program a szisztematikus kutatás és értékelés szempontú megközelítés alapján a *tapasztalat központú* (evidence-based policy) program elnevezést kapta.

A bűnmegelőzési akciónak három célkitűzése volt:

1. A bűncselekmények számának stabil csökkentése.
2. A leghatékonyabb bűnmegelőzési eszközök és módszerek fejlesztése, korszerűsítése.
3. A bűnmegelőzési tevékenység költséghatékonyságának a maximalizálása.

A program 20 önálló, de összekapcsolódó, a prevenciót és a bűncselekmények számának csökkentését szolgáló elképzelést tartalmazott öt témakör, illetőleg mechanizmus köré csoportosulva.

1. Együttműködés a családokkal, a gyermekekkel, és az iskolával, megelőzendő a fiatal korcsoportok bűnözővé válása.
2. A helyi közösségekben a bűncselekmények felderítése, különösen a magas számú betörések megelőzése.
3. A bűncselekmények megelőzésében szerepet játszó termékek és rendszerek kifejlesztése.
4. Eredményesebb büntetőpolitika alkalmazása.
5. Az elkövetők reszocializálása.

A bűnmegelőzési program terve arra épült, hogy abban több résztvevő, különböző szektorokban, a *kormányzás minden szintjén* egy időben fejtsen ki aktivitást Anglia és Wales területén. Azaz, az akcióterv átfogta a *nemzeti*, a *regionális* és a *helyi* szintet is.

A programot alkotó kezdeményezések között voltak a közösségek egészét érintő lépések (nők elleni, családon belüli erőszak visszaszorítása, fiatalok beilleszkedésének elősegítése), speciális bűncselekmények (betörés) ellen irányuló újítások, valamint a népesség egyes rétegeire, csoportjaira irányuló akciók (bűnelkövetők, bűnismétlők). 2002 végére a program keretein belül több mint 1.500 önálló akciót hajtottak végre a kormányzás különböző szintjein, melyekben a központi és helyi szervek mellett a helyi közösségek is jelentős szerepet kaptak.

A bűncselekmények csökkentését célzó kezdeményezés része volt annak a szélesebb *társadalomfejlesztési programnak*, mely közel azonos időszakban indult útjára. Ebbe tartozott többek között a Lakóközösségek Megújításának a Programja (Neighbourhood Renewal Programme), a Biztos Indulás (Sure Start) iniciativa, mely a gyermeknevelés támogatására irányult, valamint a Gyermek Alap és az Egészségügyi, Oktatási és Foglalkoztatási Akció Terv (Children's Fund, and Action Zones for Health, Education and Employment). Jóllehet ezek a kezdeményezések nem kifejezetten a bűnmegelőzést szolgálták, de várható volt, hogy bizonyos mértékig befolyásolják a bűncselekmények számának

alakulását, annál is inkább, mivel a prevenciós program az átfogó, teljes kormányzás részét képezte.

Jóllehet a program önmagában jelentős kriminálpolitikai akciót képviselt, mégis más társadalmi kezdeményezésekhez képest, csak az éves költségvetés 6.6 %-t emésztette fel. Azaz, míg a kriminálpolitikai újítások között magas ráfordítást képviselt, gyakorlatilag nem jelentett számottevő kiadást.

Az első három év végén komoly *végrehajtási problémák* jelentkeztek, amit az is jelzett, hogy a költségvetés 17%-a nem került felhasználásra, és néhány akció épphogy csak elkezdődött, illetőleg meg sem indult. A programok egyharmadánál, jóllehet a forrásokat felhasználták, érdemi megvalósítás nem következett be.

2.a. Program menedzsment, mint az átfogó kormányzás része

A végrehajtási problémákat illetően több magyarázat ismeretes. A jelentősebbek:

1. Nehéz a megfelelően képzett személyzet kialakítása, utánpótlása és megtartása.
2. Nem megfelelő a stratégiai és technikai tanácsadás, iránymutatás a központból és a régiókból.
3. Nem megfelelő szintű a programmenedzsment kompetenciája és képessége, különösen a pénzügyi és erőforrás menedzsment körében.

A magyarázatok körében különösen jelentős szerepe van annak, ahogy a Belügyminisztérium (Home Office) értelmezte az átfogó, teljes kormányzat célkitűzéseit. A program fő motorja az *Államkincstár* volt. A speciális bűnmegelőzési program kidolgozása során világossá vált, hogy a Kincstár által biztosított pénzügyi eszközök nemcsak a Belügyminisztérium céljait szolgálják. A belügy volt az irányító szervezet, de egyben más kormányzati szervek bankáraként is működött, melyek a bűnmegelőzési programban szerepet kaptak.

Annak biztosítása érdekében, hogy a projekt a közös kormányzás szellemében kerüljön végrehajtásra, s összhangban legyen más kormányzati kezdeményezésekkel, a belügyminiszter vezetésével egy *munkacsoport* jött létre. Ebben részt vett az Oktatási és Foglalkoztatási tárca, a Környezetvédelmi, Közlekedési és a Regionális tárca, az Egészségügyi, a Társadalombiztosítási, a Kereskedelmi és az Ipari Minisztérium képviselője, valamint a Lord Kancellár részlege, a Jogi Hivatal munkatársa és a Kincstár. A csoport 1998-ban, az indulás első két évére *ajánlásokat* fogalmazott meg, *pénzügyi kereteket* szabott, és jóváhagyta a célkitűzéseket. Létrehoztak egy *tárcaközi bizottságot* a stratégia menedzselése céljából, melyen belül két feladatkört határoltak el: a politikai célok és programok, valamint a kutatás és fejlesztés területeit.

A felállított menedzsment nagyon kevés figyelmet szentelt a *funkcionális és működési interakciónak*, kivéve a miniszteriális és a programértékelési szintet. A két terület elkülönülten funkcionált és kevésbé kooperált.

A program végrehajtását megelőző hat hónapban három kritikus esemény történt, mely kihatott a megvalósításra:

1. A bűncselekmények csökkenő tendenciája hirtelen megváltozott az Egyesült Királyságban. Ez azon kormányzati döntés következménye volt, mely egyedüli célként – a kutatás és fejlesztés helyett – a bűncselekmények nagyságrendjét kívánta csökkenteni, és előnyben részesítette azokat az eszközöket, melyekkel a nyereségvágyból elkövetett, illetőleg a tulajdon elleni bűncselekményeket vissza lehetett szorítani. Szintén nagyobb hangsúlyt kaptak azok a kezdeményezések, melyek rövidebb idő alatt látványosabb eredménnyel kecsegtettek.
2. Szakember utánpótlási nehézségek jelentkeztek a közszolgálati rendszerben. Jóllehet ez nem kapcsolódott közvetlenül a Belügyminisztérium kezdeményezéseihez, mégis befolyásolta a hivatal lehetőségeit a program elindítása tekintetében.
3. A központilag irányított és végrehajtott kezdeményezést decentralizált regionális rendszerré alakították át. Ez a lépés a regionális kormányzás erősítésére és fejlesztésére irányuló kormányzati törekvésre volt válasz. Jóllehet a megoldás logikusnak tűnt a helyi hatékonyság javítása szempontjából, de a mechanizmus, a Regionális Kormányzati Hivatalok formájában új, és szervezetiileg éretlen volt. Azaz, a regionális hivatalok még nem voltak kellően felkészülve olyan kifinomult kezdeményezés támogatására, mint a bűnmegelőzési programcsomag. Feladataik és szerepük a projekt tekintetében tisztázatlan volt, és minden régió különböző kapacitással rendelkezett a kezdeményezés támogatásához.

A fenti tényezőknek fontos és meghatározó szerepe volt a bűnmegelőzési program megvalósítása szempontjából. Az igazi problémát azonban a belügyi kormányzás szervezeti megoldásai jelentették.

Ahogy korábban már említettük, a központi végrehajtási szervezet két egységből állt: egy kabinet szintű bizottságból, melynek a vezetője a belügyminiszter volt, és egy tárcaközi testületből, melyben az egyes tárcák vezető tisztviselői kaptak helyet kifejezve a végrehajtandó programok eltérő jellegét, sokszínűségét. Már a korai szakaszban gyakorlati problémák jelentkeztek a menedzsment, valamint a kutatási és fejlesztési funkciók elkülönülése miatt.

A kutatási és fejlesztési részleg a megvalósítás értékelése során folyamatosan adatokat igényelt. A bűnmegelőzési program egység szintén információkat várt a központból. De mindkettő, önállóan, független ügynökségektől szerezte be ezeket, rendszerint a regionális hivataloktól. Érthető módon a helyi projekt menedzserek, akik feladataikat a lehető legrövidebb időkereten belül próbálták

végrehajtani, mindezt felesleges párhuzamosságnak ítélték és nehezményezték az információk és adatok közvetítésért rájuk rótt felelősséget. A regionális igazgatók is kompromisszumos szerepet tulajdonítottak maguknak, s egyensúlyoztak a központi és a helyi elvárások között. Végso soron, mindez a kooperáció hiányához és a menedzsment gyengeségéhez vezetett, s a kölcsönös bizalmatlanság és a gyanú légköre igen korán kialakult.

További problémát jelentett a megfelelő szakemberek hiánya, melynek következtében egyes programelemek végrehajtása késedelmet szenvedett. Az egyes tárcák vezető tisztségviselőiből álló eseti bizottság aktivitása az idők folyamán folyamatosan romlott, így a program menedzsmentje és a források feletti kontroll teljes egészében a belügyi tárca kezébe került. Ez nem csupán a Belügyminisztérium hibája volt, a megbeszélésekről készült jegyzőkönyvek valamint a személyes interjúk is azt igazolták, hogy a kooperatív, szervezetek közötti működés nemcsak nehézkes, hanem szokatlan is volt, mind a központi egységek, mind pedig a helyi szervek munkatársai számára.

Az idő múlásával a három eredeti cél, s a bűnmegelőzés speciális prioritásainak a jelentősége fokozatosan csökkent. Ez különösen megfigyelhető volt, amikor a program egyes elemeinél az együttműködés játszotta a meghatározó szerepet. Az eltérő célok és prioritások konfliktust eredményeztek a program ellenőrzése terén is.

1999 végén a belügyi tárca áttekintette az eddig elért eredményeket és új irányokat szabott. A változások összhangban voltak a Belügyminisztériumnak a Közzolgáltatási Megállapodások (Public Sector Agreement) nevű kezdeményezésével. Ez mérhető célokat állított fel adott szolgáltatási területre vonatkozóan, melyeket meghatározott időkeret, rendszerint öt éven belül kellett megvalósítani. A közzolgáltatási megállapodások – ugyancsak fontos – céljai ugyanakkor a bűnmegelőzési, csökkentési program speciális irányait némileg háttérbe szorították.

Időközben átalakult a Belügyminisztérium szervezeti struktúrája és működési mechanizmusa is. A bűnmegelőzési program nyitott folyamatként startolt, lehetőséget adva más részlegeknek és szereplőknek a csatlakozásra, bekapcsolódásra. Ez megváltozott, mivel a belügy átvette nemcsak a tárcaközi bizottságok szerepét, de a program tényleges menedzselését is.

2000 év végén a program még mindig jelentős késedelemben volt, s nem használta fel a forrásainak teljes összegét sem. Döntés született a Bűnmegelőzési Testület (Crime Reduction Board) felállításáról, melyek tagjai túlnyomórészt a belügyi tárcától kerültek ki. Rotációs alapon képviseltették magukat a regionális hivatalok és beválasztották a kincstár képviselőjét is. Más szervezetek delegáltjai esetileg vehettek részt a testület munkájában. A grémium munkájának legjelentősebb eredménye egy *részletes jelentés* volt, melyben felmérték a projekt felhasznált költségeit és áttekintették a fejlesztési irányokat. Az eredményeket és a teljesítményt nem vizsgálták. A Belügyminisztérium belső átvilágítása úgy ítélte meg, hogy a testület aránytalanul sok időt vesztegetett el a működés

dési kérdések vizsgálatával. Kiemelte azt is, hogy a külső szervek képviselőinek a hiánya nem teszi lehetővé az egész projekt átfogó és megalapozott értékelését. Végso soron kimondatott a bűnmegelőzési program kudarca, eredménytelensége.

3. Egységes kormányzás a drog prevenció területén

Az ausztrál kormány Tiltott Drogfogyasztással Kapcsolatos Nemzeti Stratégiája (National Illicit Drugs Strategy) az átfogó kormányzás jegyében azzal a céllal került megfogalmazásra, hogy csökkentse az illegális drogfogyasztás területén a keresletet és a kínálatot. A program egyben közös fellépést szorgalmazott a jogalkalmazó, az egészségügyi és oktatásügyi, valamint a nem kormányzati szervek között.

A tiltott drogfogyasztás elleni nemzeti stratégia 1997-ben indult útjára, s a célok megvalósításához az 1997 és 2007 közötti időszakra, 109 millió fontot biztosítottak. További kiegészítő programoknak köszönhetően a pénzügyi támogatás összege időközben 1 milliárd fontra emelkedett. A legkülönbözőbb kormányzati szervek részesültek a támogatásban, kiemelve a program közösségi jellegét, mely kiterjed a terjesztés, ellenőrzés kérdéseire, a kereslet csökkentésére és a káros hatások mérséklésére.

A kormány *nemzeti drogstratégiájának* a keretében a tiltott drogfogyasztás elleni program végrehajtásában részt vettek állami és területi szervek, a helyi közösségek, és magánszervezetek is, köztük az Ausztrál Nemzeti Drogtanács (Austral National Drug Council), melyet a miniszterelnök hozott létre.

A tiltott drogfogyasztás elleni stratégia a következő területekre terjedt ki:

1. kezelés,
2. megelőzés,
3. oktatás,
4. szórakoztató programok,
5. képességfejlesztés és képzés a munkatársak részére,
6. monitoring és értékelés,
7. kutatás,
8. az országon belüli és a határokon átnyúló drogkereskedelem megakadályozása.

A pénzügyi támogatás olyan információs rendszerek kialakítását tette lehetővé, melyek révén a droghasználati szokások megismerése, valamint a kínálat felderítése eredményesebbé vált, miközben a jogalkalmazó szervek hatékony támogatást kaptak a keresleti és kínálati viszonyok és a káros hatások elemzéséhez.

További *adatrendszerek* létrehozásával a droghasználatra, a kezelést végző szervekre, használói csoportokra, a letartóztatásokra, valamint a börtönnépességre vonatkozó kritikus információkat kívánták pontosítani, melyek révén nemcsak a trendek váltak felismerhetőkké, de megfelelő stratégiák, válaszlépések is kidolgozhatók voltak.

A pénzügyi támogatást felhasználó, s a program megvalósításában résztvevő állami, és területi szervek fontos szerepet játszottak azoknak a szakpolitikáknak a kidolgozásában és végrehajtásában, melyek *túlmutattak* a szorosan vett szervezeti határokon.

Főbb résztvevők:

Kormányzati szervek:

Egészségügyi és Időskori Minisztérium

Legfőbb Ügyészség

Ausztrál Szövetségi Rendőrség

Ausztrál Vámşzolgalat

Oktatási, Tudományos és Képzési Minisztérium

Családügyi és Közösségi Minisztérium

Pénzügyi és Igazgatási Minisztérium

Miniszterelnöki Hivatal és Kabinet

Tagállami és területi szervek:

Állami és területi egészségügyi hatóságok

Igazságszolgalat

Rendőrség

Ügyészségi szervek

Nem kormányzati szervek:

Ausztráliai Nemzeti Drog Tanács

Alkohol és más Drogok Ausztrál Tanácsa

Ügynökségek és egyetemek képviselői

3.a. Tapasztalatok

Az ausztrál kormány törekvése a tiltott drogfogyasztás megelőzésére és visszaszorítására túlmutat a szövetségi és az állami kormányok feladatkörén, s érinti a közösségi szerveződések és a civil társadalmat is. A megvalósítás során keletkezett tapasztalatok az alábbiak:

A teljes kormányzás *sikeressége* döntően függ:

1. az átfogó stratégiai terv kidolgozásától, mely:
 - világosan meghatározza minden résztvevő feladat- és hatáskörét, mivel ez segít fenntartani az érdekeltséget,
 - tartalmazza a résztvevők által közösen elfogadott prioritásokat és a pontos eredményeket,
 - rögzíti a döntési eljárások rendjét, és
 - szabályozza az egyes fázisok értékelési és ellenőrzési mechanizmusát, tekintettel arra, hogy a különböző szervezeteknek eltérő követelményei vannak.
2. közös információs rendszer felállításától – a szervezeteknek eltérő a kapacitása és a szükséglete,
3. az irányító ügynökség/szervezet felállításától, mely bírja valamennyi résztvevő bizalmát, s mely képes központi koordinációs és szolgáltatási pontként funkcionálni,
4. rendelkezésre álló időtől, mivel a résztvevők közötti bizalom, az információcsere, valamint az adatok közös használata csak hosszabb tapasztalati idő után jön létre.

3.b. Járulékos következtetések

- a szervezeti határokon átnyúló kooperáció folyamatos, magas szintű megerősítése szükséges a kitűzött célok eléréséhez,
- indokolt a források átfogó kezelése, mivel a szervezeteknek eltérő a protokollja és a követelményrendszere,
- az ismeretlen és nem várt problémák megkülönböztetett kezelése szükséges,
- az egyéni és szervezeti hozzájárulás fontosságának a felismerése,
- az elkötelezettség és az érdekeltség biztosítása, egyéni és kollektív elismerések révén,
- nem kormányzati partnerek, eltérő szervezeti szintek és hatáskörök zavaró momentumként jelentkezhetnek,
- korai és széleskörű konzultáció a nem kormányzati szereplőkkel létfontosságú az együttműködés, a hozzájárulás és az elkötelezettség szempontjából.

4. Átfogó kormányzás a jóléti rendszerek igazgatásában: a norvég kísérlet

4.a. A kontextus

Norvégia unitárus állam, parlamenti demokráciával, többpártrendszerrel. A kis számú népesség viszonylag nagy földrajzi területen él. Az országban jellem-

zó a kollektivista, egalitáriánus értékek dominanciája, a konszenzus, a konfliktusok mellőzése, a korporatív szellem. Az egy főre jutó nemzeti jövedelem viszonylag magas, a munkanélküliség szintje az egyik legalacsonyabb Európában.

Az önkormányzati hagyományok erősek, a 431 helyhatóság széles feladat- és hatáskörrel rendelkezik. A norvég jóléti állam szolgáltatásai átfogóak és kiterjedtek, a közszektor *súlya és szerepe* meghatározó. A közszektor feletti politikai kontroll általános és utólagos, jelentős önállóságot biztosítva a végrehajtásban. Ez visszatükrözi a politikai- igazgatási rendszer legfőbb sajátosságát, a magas szintű *bizalmat és a közös értékeket* és normákat a politikai és adminisztratív vezetők, valamint a központi és helyi szervek között.

Norvégiában a közigazgatási reformok megvalósítása során rendszerint nem kapott megkülönböztetett figyelmet a szektorok közötti kooperáció. A nagyobb változások, mint például a teljesítmény menedzsment bevezetése is elsődlegesen vertikális, szektor jelleggel kerültek végrehajtásra. Más iniciatívák, mint a strukturális devolúció itt is jelentős fragmentációval jártak és kétségesse tették a hierarchikus koordináció sikerét. A horizontális koordináció nehézsége, s az ágazatközi együttműködés hiánya az egyes szakpolitikai területeken feszítő problémaként jelentkezett.

4.b. A jóléti szervezetek a reform előtt

A Munkaügyi Igazgatóság (Directorate of Labour) által vezetett Norvég Közfoglalkoztatási Szolgálat (Norwegian Public Employment Service) 120 éves múltja tekint vissza. Az intézmény hagyományosan a teljes foglalkoztatás biztosításában játszott meghatározó szerepet. A szervezetet az elmúlt évtizedben modernizálták, diverzifikálták, mivel egyre inkább versenyre kényszerült a magánszektor szereplőivel. A reformot megelőzően 38.000 alkalmazottal központi, regionális és helyi szinten is a kormány foglalkoztatáspolitikájának az elsődleges végrehajtója volt.

A Nemzeti Biztosítási Szolgálat (National Insurance Service) élén a Nemzeti Biztosítási Adminisztrációval (National Insurance Administration) szintén régi szervezet. A 7.600 alkalmazott a megyékben és városokban évente több mint 6 millió ügyet intézett. Átlagosan 2 millió ember részesült valamilyen támogatásban a biztosítás keretein belül. A szolgálat munkáját a nemzeti biztosítási jog szabályozta, három fő célkitűzés mentén: gazdasági biztonság megteremtése garantált jövedelmek révén, kompenzáció a munkanélkülieknek, egyedülállóknak, betegeknek, kismamáknak stb., ellátás napi szinten a rászorulóknak.

Szemben az előbbi két szolgálattal a *jóléti szolgáltatások* biztosítása nem központi, hanem önkormányzati feladat. A történeti gyökerek itt is messzire nyúlnak vissza, hiszen már az 1837-ben elfogadott önkormányzati törvény előírta a helyi önkormányzatok számára a *szociális háló* biztosítását. A szolgáltatások jogalapját a szociális jog határozta meg. A célok rendkívül átfogóak és összetettek: a gazdasági, szociális biztonságtól az életfeltételek alakításán keresz-

tül az egyenlőség biztosításáig, és a szociális problémák megelőzéséig terjed a skála.

Ez a három szervezet állt a reformok középpontjában, melyek következtében 2003-ban a feladatokat egy minisztériumba integrálták, majd ezt követően 2005-ben létrehozták a Munkaügyi és Társadalmi Integrációs Minisztériumot (Ministry of Labour and Social Inclusion), mely megkapta még a bevándorlással kapcsolatos ügyeket is.

4.c. A reform

A norvég parlament 2005-ben döntött a jóléti szolgáltatásokat biztosító szervezetrendszer átalakításáról. Első lépésben deklarálták, hogy elkerülhetetlen a *közszolgáltatások koordinációjának* a javítása. Ezt követően egy külső szakértőkből álló csoport – megvizsgálván a lehetőségeket – előterjesztette a javaslatát. Ez meglepő módon nem az integrációt tartalmazta, hanem a három szolgáltatási feladat külön-külön történő megvalósítását.

A kormány elutasítva a bizottság előterjesztését a mellett döntött, hogy a munkaügyekkel és a biztosítással kapcsolatos adminisztrációt összevonja¹⁶, és egy új *központi ügynökséget* hoz létre a foglalkoztatási és biztosítási feladatok szerveként. A jóléti szolgáltatások továbbra is helyi feladatok maradnak, de alapszinten az egyablakos ügyintézés mintájára új rendszert vezetnek be. Minden településen létrehozzák a lakosokkal közvetlenül érintkező (front-line) *ügyfélszolgálatokat*, melyek széles felelősséggel a legkülönbözőbb, gyakran előforduló ügyek¹⁷ gazdái. A front-line szolgálatok egyben a belépőpontot is jelentik a magasabb szolgáltatási szervek felé. A központi kormány felelőssége ezt követően csak egy ügynökségre terjed ki: a foglalkoztatási és biztosítási szolgálatra. Nem volt véletlen tehát, hogy hamarosan javasolták a munkaügyi adminisztráció és a biztosítási szervezet megszüntetését.

Az új rendszer radikális szakítást jelentett a hagyományos jóléti adminisztrációval, és a központi-helyi kapcsolatok bonyolult rendszerét hozta létre. A biztosítások és a foglalkoztatás politikai felelőssége továbbra is központi szinten maradt, míg a szociális támogatások és ellátások rendszere, mint mérlegelést igénylő funkció, az önkormányzatok hatáskörébe került.

A jövőt illető első kihívás az új, koordinált, *használó barát* ügyfélszolgálatok kiépítése az egész ország területén. A második, *konstruktív együttműködés* létrehozása a helyi és központi szervek között, a harmadik *hatékony kormányzati szervezet* felállítása, mely a különböző kultúrával, feladatokkal és szakemberekkel bíró ügynökségek összevonása révén jön létre.

¹⁶ Az összevonás révén integrált, egyablakos szolgáltatást kívántak bevezetni. A „több ember a munkában – kevesebb a segílyen” jelszó az összehangolt foglalkoztatás politikát és jóléti adminisztrációt kívánta alátámasztani.

¹⁷ Például: foglalkoztatás, betegszabadság, orvosi és foglalkozási rehabilitáció, mozgássérültek ügye, szociális támogatások, nyugdíjak, családi segélyek stb.

4.d. Dilemmák, kérdőjelek

Történelmi perspektívából a foglalkoztatási és biztosítási adminisztráció összevonása – a teljes kormányzás jelszava alatt – Norvégiában meglehetősen egyedi. A megvalósított reformot még bonyolultabbá teszi az a tény, hogy az a helyi jóléti ellátásokat is érinti. Korábban sohasem működött együtt a központi és helyi adminisztráció, az egyablakos rendszer révén, egy adott földrajzi területen.

Az első nyitott kérdés az, hogy vajon az új központi apparátus erősíti-e a politikai ellenőrzést az igazgatási és szolgáltatási területek felett, vagy inkább az intézményi és szakmai autonómia teljeseedik ki. A nagyobb politikai kontroll feltételei adottak. Az ágazati minisztérium felel az összes szolgáltatásért, a koordináció könnyebb, mintha a feladatok megoszlának a tárcák között. De a tárca hatásköre széles, és felvetődhetnek kapacitásbeli korlátok is.

Az összevont szolgáltatások felső szintre kerültek, míg a jóléti ellátások helyi feladatok maradtak. Mindez potenciálisan a központi apparátus felülkerekedését eredményezheti, mivel a társadalombiztosításért és a foglalkoztatásért felelős ügynökség szoros minisztériumi ellenőrzés alatt áll. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az integrált szolgáltatásoknak különböző a szerkezete, szakmaisága és kultúrája, ami nem mutat a növekvő intézményi és szakmai önállóság irányába.

S talán a legfontosabb kérdés, hogy az összevonásokat előnyként vagy hátrányként élik meg azok a lakosok, akik rendszerint csak egy szolgáltatási területen érdekeltek. Véleményük már csak azért sem elhanyagolható, mert ők alkotják az ügyfelek 85 %-át.

Az új modell azt jelenti, hogy a központi-helyi kapcsolatok többé nem szimplán területiek. Ellenkezőleg, a kormányzás két szintje ugyanazon a földrajzi területen, ugyanabban a hivatalban működik. A többszintű kormányzás teljesen új jelenség Norvégiában.

5. Tanulságok

Az átfogó kormányzás módszereinek az alkalmazása a bűnmegelőzés, a drog prevenció, vagy a jóléti és szociális szolgáltatások területén nem egyszerű. A megvalósítás során nem automatikusan a stratégia kiválasztása az első lépés. Jelentős előkészületek szükségesek, így alapos tervezés, a megfelelő szervezeti struktúra létrehozása, a folyamatos és magas színvonalú működtetés. Kíváncsok a mérsékelt bilaterális együttműködés és a szervezetek közötti megállapodások rendszere is.

Az optimális stratégiai döntés és mechanizmus kiválasztásához alapos *szakpolitikai elemzés* szükséges, valamint a *legjobb gyakorlatok* értékelése, feldolgozása. Az irányadó alapelv, hogy *csak az számít, ami működik*.

A teljes kormányzás szükségszerűen jelenti a szerepek, a felelősség, a kapcsolatok, és hatalmi megoszlások folyamatos úrafogalmazását, újratárgyalását.

A hatékony átfogó kormányzás többet jelent, mint jó szervezetközi kapcsolatot és koordinációt. Túlzás nélkül állítható, hogy a koordinációnak olyan meghatározó a jelentősége a XXI. században, mint a középkorban a bölcsek kövének, melyet a filozófusok próbáltak megtalálni. Ahhoz hogy megtaláljuk a koordináció hatékony formáit fel kell ismernünk az összeegyeztethetetlen, a versengő és divergáló érdekeket, felül kell emelkedni az irracionalitásokon és nehézség politikai döntések révén kell a más véleményeket is elfogadni. A valódi koordináció mércéje nem a megtartott találkozók, értekezletek száma, hanem az adott *szolgáltatás színvonalának emelkedése*. Ez kifejeződésre juthat akár a bűncselekmények számának csökkenésében, a drogfogyasztás terjedésének korlátozásában, vagy más mutatókban. A végső cél, minden esetben a lakosság, a választók elégedettsége.

Felhasznált irodalom

CHRISTIANSEN, TOM and LAEGRIED, PER: *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. Public Administration Review Vol. 67, No. 6. 2007.

CHRISTIANSEN, TOM, FIMRENTE, ANNE LISE AND LAEGRIED, PER: *Reforms of the Employment and Welfare Administration—the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations*. International Review of Administrative Sciences Vol. 73. No. 10. pp. 400-407.

HOMEL, PETER: *The Whole-of-Government Approach to Crime Prevention*. Australian Government Australian Institute of Criminology, November, 2004.

HUMPAGE, LOUISE: *Experimenting with a "Whole-of-Government" Approach*. Policy Studies, Vol. 26, No. 1. 2005.

LING, TOM: *Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*. Public Administration 80 (4) 2002. pp. 615-642.

Modernising Government: The Way Forward. OECD. Paris, 2005.

PETERS, GUY: *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. Public Administration 76 (2) 295-311. 1998.

POLLITT, CHRISTOPHER: *The Essential Public Manager*. Maidenhead, UK Open University 2003.

STOKER, GERRY: *Joined-Up Government for Local and Regional Institutions*. In: *Joined-Up Government*, Edited by V. Bogdanor, Chap. 7. Oxford: Oxford University Press. 2005.

VERHOEST, KOEN, BOUCKAERT, GEERT and PETERS, B. GUY: *Janus-faced Reorganisation: Specialisation and Coordination in four OECD Countries in the Period 1980-2005*. International Review of Administrative Sciences Vol. 73. No. 3. 2007. pp. 344-345.

WANNA, JOHN and WELLER, PATRICK: *Traditions of Australian Governance*. Public Administration Vol. 81. No. 1. 2003. pp. 73-75.

ZOLTÁN JÓZSA

THE WHOLE-OF-GOVERNMENT APPROACH IN THE PUBLIC
SECTOR

(Summary)

In this article, the author discuss „whole of government” initiatives as a reaction to the negative effects of New Public Management reforms such as structural devolution, single purpose bodies, organisations, and performance management but also as a reaction to a more insecure world.

The author examine what is meant by a „whole-of-government” approach and explore how this concept might be interpreted in analytical terms. The structural approach is contrasted with a cultural perspective and a myth-based perspective. Finally, results, experiences, and lessons from the whole-of-government movement are discussed.